

Les pensions publiques, un alibi pour imposer l'austérité

Le cas exemplaire de la ville de Liège.

Dans le cadre de nos recherches sur la dette liégeoise, nous avons croisé à de multiples reprises la question des pensions. Depuis plus de 10 ans, la ville de Liège pointe en effet régulièrement les dépenses en matière de pensions de ses agents comme la cause principale de son déficit budgétaire, et donc aussi de l'augmentation de sa dette.

Nous allons tenter ici d'analyser de manière chronologique cette problématique. Nous verrons notamment comment les choix politiques imposés à la ville depuis la crise des années 1990 ont mis peu à peu en péril l'équilibre financier du système des caisses de pensions, en particulier via le manque cruel de nominations des agents de la ville.

Ce travail s'appuie essentiellement sur les différents plans de gestion que la ville a signés avec le Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC) depuis 1998¹.

Les pensions en Belgique

Le système public de sécurité sociale, y compris la protection de la vieillesse grâce à une pension de retraite, prend sa forme actuelle à la fin de la Seconde Guerre mondiale (1944). C'est une conquête sociale primordiale pour le mouvement syndical et l'ensemble des travailleurs². L'idée clé est que le cumul des cotisations (prélevées sur la rémunération du travailleur sous la forme d'une part personnelle de l'employé et d'une part patronale) permet à tous de faire face aux risques liés au travail et à l'existence (accidents, dégradation de la santé, chômage ou retraite). En matière de pension, il s'agit d'un mécanisme de solidarité appelé « système par répartition », où les cotisations des travailleurs actifs financent les retraites des travailleurs âgés. C'est ce qu'on appelle aussi le premier pilier de pension. Ce que la sécurité sociale permet de couvrir collectivement comme risques, beaucoup en seraient incapables s'ils devaient assumer ces coûts individuellement, soit directement, soit indirectement via la souscription à des assurances privées.

Mais plusieurs tendances s'observent depuis les années 1990, et plus encore depuis la crise de 2008 :

- L'affaiblissement du système par répartition, notamment via des réductions et des exonérations de cotisations (en particulier les cotisations dites patronales) ;
- La libéralisation/privatisation croissante des systèmes de retraite ;
- Le développement des pensions « par capitalisation » où, à côté du 1^{er} pilier qui reste obligatoire, les patrons et/ou les travailleurs cotisent dans un fonds de pension privé pour assurer une partie de la retraite (ce qu'on appelle en Belgique le 2^e pilier - les assurances-groupe - et le 3^e pilier - les assurances individuelles)³.

1 Ces plans ont été conclus en 2002, 2006, 2011, 2014 et 2015.

2 En 1924, une assurance vieillesse obligatoire avait déjà été instituée sous forme de capitalisation individuelle pour tous les ouvriers et les employés.

3 Notons que, ironie de l'histoire, alors qu'elles ont significativement contribué à la spéculation qui est à l'origine de la crise financière déclenchée en 2008, ces assurances privées ont été encore plus encouragées au cours des dernières

Dans le même temps, la situation des pensionnés aujourd'hui en Belgique est préoccupante : 1 pensionné sur 4 vit sous le seuil de pauvreté⁴.

Et cela risque de s'aggraver. En effet, s'appuyant sur la théorie du vieillissement de la population, et sur la soi-disant nécessaire réduction des dépenses publiques, les dirigeants politiques affirment que notre système de pension n'est plus viable et qu'il est donc nécessaire de prendre de nouvelles mesures : report de l'âge légal de la pension qui obligera bien des travailleurs à s'en aller sans pension complète, prépensions rendues inaccessibles pour beaucoup de travailleurs, montants de certaines pensions qui diminuent, etc.

Or un régime de pensions durable ne dépend pas de l'âge de la population, mais bien du nombre de personnes qui travaillent, de la productivité de leur travail (qui n'a jamais été aussi élevée qu'aujourd'hui) et, surtout, de la répartition des richesses produites par ce travail. Si l'on regarde l'évolution des richesses, il apparaît que nous avons tout à fait de quoi financer les pensions, y compris en permettant aux travailleurs d'y accéder plus tôt, et non plus tard !

Les pensions à Liège

À une échelle réduite, la gestion des pensions des anciens travailleurs de la ville de Liège illustre la manière dont un système de protection sociale peut être détourné de ses fonctions initiales pour devenir un instrument d'imposition durable de l'austérité.

1944-1977 : un fonds de pensions propre géré par la SMAP

Comme d'autres grandes villes, Liège possède sa propre caisse de pensions pour les agents nommés à travers un fonds de pension commun aux agents de la ville, du CPAS, de l'IPAL (intercommunale des personnes âgées de Liège), du CHP (centre hospitalier psychiatrique) et des maisons liégeoises (logements publics). C'est la SMAP⁵ (devenue Ethias) qui gère ce fonds.

Malgré ce nom de « fonds de pensions », il s'agit bien d'un système de répartition : les cotisations patronales et individuelles perçues sur les salaires des agents nommés actifs sont censées garantir le paiement des pensions en cours. En 1999, elles étaient respectivement de 20 % et de 7,5 %⁶ de la masse salariale. Quant aux agents non nommés, ils relèvent de l'Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS). A leur nomination, la ville récupère les sommes

années qu'avant 2008.

4 Environ 1 075 euros par mois pour un isolé.

5 La SMAP/OMOB (Société mutuelle des administrations publiques/Onderlinge Maatschappij der Openbare Besturen), constituée en 1919, est au départ une société d'assurance mutuelle des administrations publiques, sans capital ni actionnaires, qui couvre les entreprises et les secteurs publics. En 2000, elle s'ouvre aux entreprises privées ainsi qu'au grand public, et en 2003, elle prend le nom d'Ethias. La crise de 2008 frappe l'institution de plein fouet. Flandre, Wallonie et Autorité fédérale la recapitalisent à raison de 500 millions d'euros chacune. La structure mutualiste est alors abandonnée pour devenir une société anonyme dont les actionnaires sont l'association d'assurance mutuelle, l'État belge, la Région wallonne et l'Autorité flamande. Elle s'occupe d'assurances, ainsi que d'opérations de capitalisation. Et surtout, pour ce qui nous occupe, elle gère les pensions de la ville de Liège, comme celles de très nombreuses villes et communes du pays.

6 Ces pourcentages étaient réévalués chaque année selon les nécessités.

qu'elle a déjà versées pour eux en tant qu'employeur et les reverse dans son fonds propre.

Toutes les autres villes et communes, en particulier les plus petites, qui ne disposent pas d'une caisse de pension propre, cotisent, pour leur personnel nommé, à la caisse de répartition nationale des villes et communes, qui deviendra par la suite l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL).

1977- 2003 : de la fusion des communes au plan Tonus

Lors de la fusion des communes en 1977, Liège reprend sous son aile les travailleurs et les pensionnés des huit anciennes communes fusionnées, selon les mêmes modalités que les « anciens » Liégeois. La caisse de répartition nationale leur reverse les sommes adéquates.

Mais un danger important surgit bientôt : pour résoudre les problèmes posés lors de la première crise de la dette⁷, les plans d'austérité mis en œuvre par la ville vont réduire drastiquement le nombre de travailleurs actifs⁸. Entre 1980 et 1990, les effectifs en équivalents temps plein passent de 5 617 à 4 064 agents⁹. Cela fait donc autant de cotisations de pension qui ne sont plus versées dans le fonds de pension communal : garantir le paiement des retraites devient dès lors de plus en plus difficile.

De plus, comme toutes les communes, Liège engage un nombre croissant d'agents non plus statutaires mais contractuels, c'est-à-dire sans les nommer. La Région wallonne y pousse largement en octroyant des subsides spécifiques à cet effet. La cotisation de pension des contractuels est bien moindre que celle du personnel nommé (16,36 % de la masse salariale contre 27,5 %), leur protection sociale est moindre aussi, les règles de licenciement beaucoup plus souples. Cela peut sembler un bénéfice comptable pour les finances de la ville. Mais les cotisations sociales des contractuels vont à l'Office national des pensions pour travailleurs salariés et non pas au fonds de pension propre de la ville. N'étant pas alimenté par les salaires de tous ces nouveaux travailleurs, le fonds de pension de la ville aggrave ses pertes.

En 1998, la ville est obligée d'emprunter 130,14 millions d'euros pour couvrir les déficits cumulés de la caisse des pensions. Dans le même temps, elle doit réaliser un premier plan d'austérité (nommé « plan de gestion »), conforme aux exigences du Centre Régional d'Aide aux Communes, le CRAC¹⁰.

Malgré la mise en place du plan Tonus (voir encadré), qui prend cours en 2001 et a pour but officiel de permettre aux communes de retrouver l'équilibre financier

7 Voir le texte *Aux origines de la dette de la ville de Liège*, www.auditcitoyen.be.

8 Dans une pyramide des âges classique, le nombre de jeunes travailleurs est beaucoup plus élevé que le nombre de travailleurs âgés, de sorte que les cotisations des jeunes peuvent sans difficulté subvenir aux besoins de ceux qui partent à la pension, selon le principe des pensions par répartition.

9 Selon le Plan de gestion 2002.

10 Le CRAC, créé par le décret du 23 mars 1995, est un organisme d'intérêt public chargé d'abord de fournir des prêts conditionnés aux pouvoirs locaux en difficulté afin de les « aider » à assainir leur situation financière. Les prêts du CRAC aux communes en difficulté sont octroyés à condition que la commune adopte un plan de gestion sévère dont le CRAC va ensuite contrôler la stricte application. Le prêt est remboursé en partie par la commune « bénéficiaire », tandis que l'autre partie (en général 60 %) est prise en charge par la Région wallonne. Pour une analyse critique du rôle politique du CRAC, voir *Le Crac, une institution qui assiste les communes ou qui les met sous tutelle ?*, www.auditcitoyen.be.

au plus tard en 2006, la situation financière continue de s'aggraver. Il faut dire que le plan de gestion imposé par le CRAC exige de nouvelles restrictions en termes d'emplois. Les cotisations d'un actif doivent servir à payer deux pensionnés, ce qui est impossible. Le système ne peut dès lors plus tenir. En 2002, il manque dans le fonds de pensions 49,25 millions d'euros, soit plus de la moitié des 81 millions d'euros nécessaires au paiement des pensions. Pour supporter cette charge, la ville « reçoit » alors 1,983 million d'euros de prêt du Plan « Tonus II pensions »¹¹, ainsi qu'un prêt supplémentaire du gouvernement wallon de 88,5 millions d'euros¹².

Le Plan Tonus communal¹³

Le 12 juillet 2001, le gouvernement wallon approuve le Plan Tonus communal, à savoir un plan d'aide financière qui s'inscrit dans la logique des plans de gestion. En effet, la poursuite et l'approfondissement des mesures d'austérité prévues par les plans de gestion est une condition nécessaire pour recevoir cette « aide ».

Dans une note du ministre Philippe Courard au gouvernement wallon en 2007¹⁴, on peut lire que « ce plan s'articule sur 2 axes d'interventions. Le **premier axe** concerne les aides financières aux communes selon des critères fixés (...).

Le **second axe** vise, quant à lui, les aides complémentaires via le CRAC sous la forme de prêts d'aide extraordinaire dont 25 % des charges financières au minimum sont prises en charge par les communes.

L'attribution des aides régionales - Tonus axe 2 - était conditionnée par l'établissement et le respect d'un **plan de gestion et de convergence**. (...) Il délimite la politique communale en termes d'engagement de personnel et d'investissements et doit tenir compte d'une politique fiscale adéquate (...).

Les principales mesures sont traduites en termes de balises dont les principales sont :

- stabilisation des frais de personnel (...)
- stabilisation des dépenses nettes de fonctionnement (...)
- diminution ou suppression des dépenses de transfert non obligatoires et/ou indispensables ».

Toutes ces mesures seront scrupuleusement suivies par la ville de Liège dans le cadre des différents plans de gestion. Comme beaucoup d'autres villes à cette époque, la ville met ainsi le doigt dans un engrenage qui lui enlève une grande partie de son autonomie. D'une part, les balises imposées par le CRAC lui imposent des restrictions précises en matière de recrutement du personnel, des investissements, des taxes et impôts, etc. D'autre part, le poids des remboursements limite encore davantage ses marges de manœuvre budgétaires et politiques.

2003 : changement de régime : d'une caisse propre à une caisse fédérale

En 2003, Liège prend la décision de s'affilier à l'ONSSAPL (l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales)¹⁵ pour son personnel nouvellement nommé.

Pour le personnel nommé avant 2003, la ville négocie avec le pouvoir fédéral que la reprise du coût des pensions soit la plus large possible¹⁶. Les négociations

11 Chiffres donnés par le Plan de gestion actualisé de 2006.

12 Cf. les Plans de gestion actualisés de 2011 et 2014.

13 Il existe d'autres plans Tonus, comme le Plan Tonus hôpital.

14 Source : crac.wallonie.be/pics/Note-au-GW.

aboutissent au fait que l'ONSSAPL reprend à sa charge toutes les pensions octroyées depuis le 1^{er} mars 1991¹⁷.

Cela va représenter pour la ville un gain annuel important (de 6,79 millions d'euros en 2003, de 22,87 millions d'euros en 2006...) ¹⁸. Mais la ville est dès lors mise sous pression pour nommer le plus possible ses agents afin d'alimenter cette caisse par ses cotisations¹⁹, ce qui, même si cela représente une bonne nouvelle pour la stabilité des travailleurs concernés, pèse sur le budget communal. De plus, entre 2005 et 2007, l'ONSSAPL hausse son taux de cotisation de 3 %²⁰, ce qui augmente les montants à payer en sécurité sociale et fait perdre une partie de l'avantage escompté²¹.

Les contractuels (donc non nommés), eux, continuent de relever de l'Office national des pensions, de même que les personnes employées via le système des APE²², qui reçoivent en plus un petit complément de la ville.

15 L'ONSSAPL est la caisse de répartition nationale des villes et communes qui sert d'organisme de pensions pour une série d'entités communales et de CPAS qui n'ont pas souhaité se doter d'une caisse de pension propre. Lorsque les grandes villes demanderont à leur tour leur affiliation, sans y avoir cotisé auparavant, cette institution sera de plus en plus déséquilibrée financièrement. Ce qui amènera la réforme de 2012 (dite réforme Daerden), et d'autres problèmes que nous traitons plus loin. Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'ONSSAPL s'appelle ORPSS (Office des régimes particuliers de sécurité sociale) et depuis le 1^{er} avril 2016, l'ORPSS a fusionné avec l'ONP (Office national des pensions) et s'appelle le SFP (Service national des Pensions).

16 En effet, la ville n'a pas cotisé pour eux à cette caisse-là auparavant. L'ONSSAPL doit donc puiser dans la solidarité pour y arriver. Comme d'autres villes s'affilient également, l'Office ira d'abord opérer des prélèvements dans le boni de la caisse des allocations familiales. La nécessité d'une réforme devient criante (voir Louise-Marie Bataille, *Le financement des pensions du personnel définitif des administrations locales*, Union des villes et des communes, mars 1999).

17 Plan de gestion actualisé 2006, p. 4.

18 Plan de gestion actualisé 2011, p. 45.

19 La véritable reprise des nominations n'aura lieu qu'en 2011.

20 Le taux de cotisation passe de 29,5 % en 2005 à 34,5 % en 2007.

21 Un autre élément peut encore être souligné, la rémunération d'Ethias. Malgré l'existence d'un bureau des pensions propre à la ville, Ethias continue de gérer les dossiers, c'est-à-dire de payer les pensions des agents après avoir transmis les informations nécessaires au Service des pensions des services publics (SDPSP) et avoir reçu de lui les sommes nécessaires. Le SDPSP reçoit les sommes de l'ONSSAPL au fur et à mesure des mises à la pension. Cela rapporte actuellement à Ethias aux environs de 200 000 euros par an. Cela correspond au travail à plein temps de quatre employés du service des pensions. En 2016, Capelo, la base des données de tout le personnel, sera opérationnelle. Un simple clic dans le programme calculera les pensions de chacun... et pourra remplacer Ethias si la ville le décide !

22 Aides à la promotion de l'emploi. Ce sont les subsides octroyés par la Région wallonne via le Forem aux employeurs du secteur non-marchand qui engagent des personnes au chômage.

Par contre, les agents nommés avant 1991, et leurs veuves jusqu'en 2010²³, restent totalement à charge de la ville. C'est ce qu'on appelle la charge résiduelle (puisqu'elle diminue au fil des années²⁴).

2003-2012 : Liège sous plan de gestion

Malgré la reprise d'une partie importante des pensions par l'Autorité fédérale, la ville s'avèrera incapable de prendre seule en charge ces pensions résiduelles.

En 2008, elle ne parvient pas à réunir l'ensemble des 43 millions d'euros nécessaires. Le gouvernement wallon lui prête encore 450 millions en trois tranches : 200 millions en 2008, 150 millions en 2013, et 100 millions en 2018 afin qu'elle puisse assurer les pensions jusqu'en 2024. Ce sont des prêts à 30, 25 et 20 ans qui courent donc tous trois jusqu'en 2038. En contrepartie de ces prêts, la ville doit abandonner au Fonds des communes 5,45 millions d'euros par an (soit 1/5^e du remboursement annuel de ces prêts, le reste étant pris en charge par la Région wallonne)²⁵. Par ailleurs, la réforme du Fonds des communes de 2008 s'accompagne de la reprise de la quasi-totalité de la dette de la ville²⁶.

L'ensemble de ces mesures permet à la ville de respirer un peu financièrement et, en 2011, elle recommence à nommer des agents²⁷ dans le cadre d'un « Pacte pour une fonction publique locale solide et solidaire » proposé par le Gouvernement wallon. Liège revalorise également les travailleurs contractuels à qui on octroie dorénavant l'évolution de carrière et l'accessibilité à toutes les catégories d'emploi et de promotion, moyennant la réussite des examens ad hoc²⁸.

2012 : la réforme Daerden

Puisque, fin 2009, il manquait plusieurs millions d'euros dans la caisse nationale de l'ONSSAPL, le gouvernement fédéral en affaires courantes adopte le 24 octobre 2011 le projet de réforme présenté par le Ministre Daerden. Il s'agit de réévaluer les cotisations dues par les employeurs, à savoir les administrations locales, de manière « solidaire » et « responsable ».

La **solidarité** s'exprime par la création d'un Fonds, qui regroupe toutes les administrations locales du pays (communes, CPAS, intercommunales, zones de police locale, etc.), soit environ 240 000 personnes (140 000 actifs et 100 000 pensionnés) et plus de 1 400 administrations. Des cotisations de base sont dorénavant versées par les administrations selon un taux qui deviendra progressivement identique pour tous les employeurs : 41,5 % de la masse

23 Date où leurs pensions ont été reprises par le SDPSP.

24 Elle ne s'éteindra qu'aux environs de 2050.

25 Jean-François Husson, « La réforme du Fonds des communes en Région wallonne », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2009, n° 2026-2027.

26 Plan de gestion actualisé 2014, p. 4. En échange de la reprise des dettes du passé par la Région wallonne, la dotation du Fonds des communes n'est plus indexée depuis 2009 et cela jusqu'en 2016. Cela représente une perte évaluée à environ 300 millions d'euros. De plus, quand l'État ou la Région, via le CRAC, remboursent une partie des dettes de la ville, le problème subsiste, mais à l'échelle du pays : c'est quand même le Trésor public qui prend en charge les remboursements aux banques.

27 Ce qui ne signifie pas que de nouveaux emplois sont créés !

28 Plan de gestion actualisé 2011, p. 48. Liège fonctionne à présent avec environ 50 % de travailleurs contractuels.

salariale en 2016, alors qu'elle était de 34 à 41 % en 2011. Autrement dit, cela annonce des difficultés supplémentaires pour les finances de la ville.

Quant à la **responsabilisation**, elle se traduit par un coefficient dont le montant dépend du rapport entre agents nommés actifs et agents nommés pensionnés²⁹. Ce mécanisme coûte cher à tous les pouvoirs locaux³⁰, mais tout particulièrement à la ville de Liège, où le déséquilibre est flagrant puisque, sous tutelle du CRAC, la Ville n'a plus pu nommer d'agents pendant 20 ans ! En 2012, il s'agit de 14 millions que la Ville trouve dans ses fonds propres et en 2013, de près de 16 millions qu'elle puise dans les réserves- pension du fonds Ethias. Mais il lui faut encore trouver 18 millions pour 2014 et 18 millions pour 2015.

À cela s'ajoutent les effets de la crise financière (augmentation des dépenses, notamment énergétiques, diminution des recettes fiscales, perte de dividendes...). Et pour couronner le tout tombent les exigences draconiennes de la Commission européenne en matière de réduction des déficits publics !

La Ville a de nouveau le couteau sous la gorge et, en 2014, elle sollicite l'intervention de la Région wallonne et conclut deux nouveaux emprunts sur 20 ans via le CRAC. Cela l'engage à de nouvelles mesures d'austérité qui, espère-t-elle, lui permettront en 2018 de commencer à supporter l'impact de la cotisation de responsabilisation.

En guise de conclusion

En parcourant les différents plans de gestion qui jalonnent ces douze dernières années, on sent bien que la ville cherche à maintenir une certaine image sociale de sa mission. Elle recommence à nommer et veille à rapprocher la situation des nommés et des contractuels. Mais la philosophie néolibérale imposée par le CRAC percole peu à peu. Les notions de rationalisation, d'optimisation et de synergies prennent de plus en plus de place dans les textes et justifient à chaque fois de nouvelles réductions d'emploi ou des fermetures de services.

Dès 2002, la ville pointe clairement la charge des pensions comme la cause du déficit récurrent de son budget. Mais en fait, c'est la lourde réduction d'emplois, exigée par le gouvernement dès 1983 pour soi-disant rembourser la dette du passé, qui a vidé le fonds de pension. Depuis ce moment, paiement des pensions et remboursement de la dette sont devenus l'alibi grâce auquel la ville de Liège a été mise à genou et a été forcée d'imposer à ses travailleurs et à ses citoyens austérité sévère et privatisations accrues.

29 Un troisième facteur entrera en ligne de compte à partir de 2017, la pénalité pour nomination tardive c'est-à-dire qui n'interviendrait pas dans les cinq ans de la prise de fonction d'un agent. Cette disposition prévoit que l'ONSSAPL réclamera le différentiel entre les cotisations versées durant la période contractuelle de l'agent et le moment où il a été nommé. Le principe de la pénalité pour nomination tardive s'applique à toute nomination qui n'interviendrait pas dans les cinq ans de la prise de fonction d'un agent. Cette disposition prévoit que l'ONSSAPL réclamera le différentiel entre les cotisations versées durant la période contractuelle de l'agent et le moment où il a été nommé.

30 Selon Lalibre.be du 23 avril 2015, à l'horizon 2016, le refinancement des pensions des agents statutaires pèsera un surcoût cumulé de pas moins de 2,253 milliards d'euros pour les pouvoirs locaux, soit quelque 581,7 millions en Wallonie.

Or, Acide Liège a déjà mis en évidence, notamment dans son texte « Aux origines de la dette de la ville de Liège »³¹, la structure partiellement illégitime des dettes de la ville : taux d'intérêt prohibitifs en faveur des banques, diminution de la fiscalité sur les entreprises qui mène l'État à des réductions importantes du Fonds des communes, ce qui oblige la ville à emprunter, etc.

Une fois de plus, on le voit bien, le combat pour le droit à une pension correcte, tout comme celui pour le droit à des services publics corrects, sont intimement liés au combat contre la dette illégitime.

Les autorités communales regrettent cette austérité et la perte d'autonomie au profit du CRAC, mais elles se vivent toujours comme acculées. Jamais on ne les sent désireuses de décréter un coup d'arrêt aux exigences des banques, du gouvernement ou de l'Union européenne, et de tenter d'organiser une résistance avec l'aide des autres villes et communes de la Région, comme cela avait été évoqué dans les années 1990.

Les difficultés dramatiques qui se profilent pour les villes et les communes, notamment suite aux nouvelles politiques fiscales, vont avoir à coup sûr des conséquences socio-économiques importantes : réduction des effectifs et précarisation de l'emploi, réduction des investissements publics locaux (qu'on songe à la saga du tram), réduction des budgets en matière de services publics de proximité et d'aides à la personne, réduction des pensions etc.

Ce constat doit nous pousser, citoyens, travailleurs, mouvements sociaux, à inventer les moyens de résister collectivement à la logique actuelle. Et à inciter nos élus locaux à nous accompagner dans cette démarche.

31 Lire sur www.auditcitoyen.be.